

Russlands Föderalismus in Putins vierter Amtszeit

Burkhardt, Fabian; Kluge, Janis

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Burkhardt, F., & Kluge, J. (2018). Russlands Föderalismus in Putins vierter Amtszeit. *Russland-Analysen / Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen und Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde, DGO*, 360, 10-15. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-59912-8>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Russlands Föderalismus in Putins vierter Amtszeit

Fabian Burkhardt (National Research University »Higher School of Economics«, Moskau),
Janis Kluge (Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin)

Zusammenfassung

Die Beziehungen zwischen Moskau und den Regionen befinden sich in einer paradoxen Situation: Der Kreml sieht sich trotz kontinuierlicher politischer und fiskalischer Zentralisierung mit einer neuen Politisierung in den Regionen konfrontiert. Diese war eigentlich für eine Zeit typisch, in der Russland sowohl auf der föderalen Ebene als auch in den Regionen deutlich pluralistischer und weniger autoritär war. Die Regionalwahlen am jüngsten Einheitlichen Wahltag haben deutlich gemacht, dass die dauerhafte Vernachlässigung von Feedback-Mechanismen aus den Regionen sowohl für den Kreml als auch für die Gouverneure zu einem handfesten Problem geworden ist.

Langfristige Zentralisierung schreitet voran

Russland ist der Verfassung gemäß eine Föderation, hat sich jedoch in der Ära Putin mehr und mehr in Richtung Einheitsstaat entwickelt. Zwar war Russlands »asymmetrischer Föderalismus« auch schon in den 1990er Jahren von einem Ungleichgewicht in der Kompetenzverteilung zu Gunsten Moskaus geprägt. Die größten Schritte in Richtung autoritärer Zentralisierung wurden allerdings in den frühen 2000er Jahren in Putins erster Amtszeit vollzogen. Dazu gehört die Bildung der von Kreml-Bevollmächtigten geleiteten Föderalbezirke im Jahr 2000, die als Organisationsebene zwischen Regionen und föderaler Regierung eingezogen wurden. Mit einer Reform des Föderationsrates im gleichen Jahr wurde die zentrale Kontrolle über das Oberhaus der Föderalversammlung gestärkt. Ein weiterer, wichtiger Schritt war die Abschaffung der direkten Gouverneurswahlen 2004 bzw. der restriktive kommunale Kandidatenfilter nach ihrer Wiedereinführung 2012.

Im Verlauf dieser Rezentralisierung versuchte Moskau, die regionalen Verfassungen und Gesetze sukzessive in Einklang mit föderalem Recht zu bringen. Bilaterale Verträge, die die russische Regierung zwischen 1994 und 1998 mit 42 Föderationssubjekten abgeschlossen hatte, wurden nicht mehr verlängert. 2017 wurde dieser allmählichen Nivellierung ein Schlussstein gesetzt, als selbst der reichen Republik Tatarstan die letzten Sonderrechte entzogen wurden. Zudem wurde ein neues Sprachengesetz beschlossen, das in den ethnischen Republiken wie Jakutien und Tatarstan besonders schmerzhaft aufgenommen wurde. In den Regionen wird befürchtet, dass die nationalen Sprachen gegenüber dem Russischen im Schulunterricht zukünftig verdrängt werden.

Zum Prozess der Zentralisierung gehört auch der grundlegende Wandel des Parteiensystems: Eine Wahlrechtsreform von 2002 zwang die Regionen dazu, von reinen Einerwahlkreisen zu einem Grabenwahlsystem zu wechseln, in dem mindestens die Hälfte der regionalen Parlamentsabgeordneten über Parteilisten im

Verhältniswahlsegment gewählt werden müssen. Eine Verschärfung des Parteiengesetzes erschwerte die Registrierung von Parteien deutlich, was zu einer drastischen Verringerung der an Wahlen teilnehmenden Parteien führte. Beides begünstigte den Aufstieg von »Einiges Russland« zur auch in den Regionen dominanten Partei. Einmal fest im Sattel, nutzte die Partei ihre privilegierte Position aus, um durch häufige Änderungen im Partei- und Wahlrecht flexibel auf neue Gegebenheiten zum eigenen Vorteil reagieren zu können. Da »Einiges Russland« auch die Mehrheiten in den Regionalparlamenten stellte und die meisten Gouverneure zumindest formal der Partei beitraten, erlangte der Kreml so die Kontrolle über die exekutiv-legislativen Beziehungen in den Regionen.

Schließlich büßten die Regionen finanzielle Freiheiten ein. Die wichtigen Einnahmen aus Öl und Gas wurden schrittweise fast vollständig in den föderalen Haushalt überführt. Als letzte Etappe der Zentralisierung kann die Überlastung der regionalen Haushalte in der Wirtschaftskrise 2015/2016 gesehen werden, die vor allem ärmere Regionen in die Abhängigkeit von föderalen Krediten brachte. Eine Welle von durch den (föderalen) FSB initiierten Korruptionsverfahren gegen Gouverneure hat in den vergangenen Jahren außerdem gezeigt, dass die regionalen politischen Eliten großen Risiken ausgesetzt sind.

Fiskaler Föderalismus ist größtenteils Fassade

Die Haushalte des russischen Staates sind in föderale, regionale und kommunale Budgets aufgeteilt und gleichen damit der Struktur anderer föderaler Staaten. Die Zuordnung der Ausgaben auf die verschiedenen Haushalte ließe sich größtenteils auch mit dem Prinzip der Subsidiarität begründen, demzufolge die Verantwortung stets so lokal wie möglich und nur so föderal wie nötig verteilt werden soll. Aus den regionalen und kommunalen Haushalten werden Schulen und Kindergär-

ten (rund 25 % der Ausgaben), Straßenbau und Subventionen (21 %), regionale Anteile an den Sozialausgaben (20 %), Gesundheitsversorgung (10 %) und der städtischen Versorgung (10 %) bezahlt. Allerdings ist die Selbstständigkeit der Regionen über eine Vielzahl von Regularien und Vorgaben in föderalen Gesetzen so weit eingeschränkt, dass die Haushalte eher als regionale Kostenstellen der föderalen Exekutive dienen, und weniger eigenverantwortliche Entscheidungszentren sind.

Die wichtigsten Einnahmequellen sind die Einkommenssteuer (30 % der regionalen Einnahmen) und die Gewinnsteuer (23 %). Die Höhe dieser Steuern wird von Moskau festgelegt. Die Regionen und Kommunen können nur bei einigen, relativ unbedeutenden Einnahmequellen die Steuersätze oder die Bemessungsgrundlage bestimmen (etwa bei der Transportsteuer oder der Immobiliensteuer). Die eigenen Einnahmen der Regionen aus Steuern und Gebühren liegen dabei deutlich unter dem, was die regionalen Budgets leisten müssen. Auf föderaler Ebene fällt hingegen ein überproportional großer Anteil der Einnahmen an. Erst die föderalen Transfers an die Regionen (16 % der regionalen Einnahmen) schließen die Lücke in den regionalen Haushalten. Die systematische »vertikale Disbalance« besteht in vielen Föderalstaaten, allerdings ist sie in Russland besonders stark ausgeprägt. Zum Teil lässt sich das mit dem extrem unterschiedlichen wirtschaftlichen und damit auch steuerlichen Potential der Regionen erklären. Die Funktion der Transfers ist auf der einen Seite der partielle Ausgleich der großen Unterschiede zwischen reichen und armen Regionen. Einen »horizontalen« Mechanismus der Umverteilung (ohne Umweg über den föderalen Haushalt), wie etwa den deutschen Länderfinanzausgleich, gibt es in Russland nicht. Auf der anderen Seite sind die Transfers aus Moskau aber auch ein Instrument der Kontrolle über die Regionen. Das gilt insbesondere für die »schwierigen« Regionen im Nordkaukasus, deren eigene Einnahmen weniger als 20 % der Ausgaben decken und die ohne Moskauer Zuwendungen nicht lebensfähig wären.

Das Finanzministerium strebt seit einigen Jahren nach einer möglichst weitgehenden Formalisierung der Verhältnisse zu den Regionen. Die Behörde bemüht sich dabei, Transfers in die Regionen stärker an Regeln zu knüpfen, die für alle Regionen gleichermaßen gelten. Dabei geht es dem Finanzministerium vor allem um die Dotationen, die nicht an einen Verwendungszweck gebunden sind und etwa die Hälfte der föderalen Transfers ausmachen. Ein Teil dieser Dotationen wird nach intransparenten Kriterien eher ad-hoc vergeben: Die sog. »Dotationen für die Budget-Balance«, die während der Finanzkrise 2009 eine wichtige Rolle spielten, sind deutlich zurückgegangen. Nur sehr wenige Regionen erhal-

ten diese Transfers heute noch im großen Umfang: Mit eigenen Budget-Positionen sind nur Tschetschenien, die Krim und Sewastopol vertreten.

Stabil geblieben sind dagegen die »Dotationen für den Ausgleich der Budget-Versorgung«. Dieser zweite Teil wird in mehreren Schritten nach einer Formel berechnet, die größtenteils auf den regionalen Zahlen des staatlichen Statistikamts Rosstat beruht. Für jede Region bestimmt das Finanzministerium ein kalkulatorisches Steuerpotential (u. a. aus der Anzahl und Größe der Unternehmen), das die Region erzielen könnte, und kalkulatorische Ausgabeverpflichtungen (u. a. aus der Bevölkerungszahl), die anfallen dürften. Die Differenz zwischen beiden Werten bestimmt den Transfer. Der Hintergedanke dieser Berechnung ist, dass besonders sparsame Regionen oder solche, die im Eintreiben der Steuern besonders engagiert sind, nicht durch einen geringeren Finanzausgleich bestraft werden sollen. Eine aktuelle Studie der Wirtschaftsprüfung PricewaterhouseCoopers (PwC) kommt allerdings trotzdem zu dem Schluss, dass die großen Transfer-Empfänger sich weniger um eigene Einnahmen und sparsames Haushalten bemühen. Natürlich schwächen die Transfers außerdem die Anreize der Empfänger-Regionen für erfolgreiche Wirtschaftspolitik: Wächst die regionale Wirtschaftsleistung, steigt auch ihr kalkulatorisches Steuerpotential und die Transfers aus Moskau sinken.

Die Regionen fallen damit mehr und mehr in zwei Lager. Laut Finanzministerium erhalten derzeit 12 Föderationssubjekte keine Ausgleichstransfers. Diese oft als »Geberregionen« bezeichneten reichen Provinzen besitzen einen größeren Handlungsspielraum gegenüber dem Zentrum als die Nettoempfänger. Die reicheren Regionen nutzen zudem die ihnen verbliebenen Spielräume eher aus. Sie bemühen sich zum Teil auch erfolgreich um die Ansiedlung von russischen und internationalen Unternehmen. Natürlich weckt ihr Reichtum auch Begehrlichkeiten: Die Steuereinnahmen der Stadt Moskau sind inzwischen so hoch, dass die Verwaltung ein Abschöpfen des Reichtums durch die föderale Regierung fürchten muss. Auch deshalb gibt Moskau fieberhaft immer mehr Geld für neue Straßen, Parks und Plätze aus. 2017 verfügte die Stadt Moskau über eigene Einnahmen i. H. v. 2,1 Billionen Rubel (umgerechnet etwa 30 Millionen Euro), während die restlichen 82 Regionen (ohne Krim und Sewastopol) zusammen auf 7,1 Billionen Rubel (umgerechnet etwa 100 Millionen Euro) kamen. Gleichzeitig häufen einige arme Regionen große Schuldenberge an und verlassen sich auf Transfers und Bail-outs durch die Zentralregierung.

Zu dem stärkeren Auseinanderfallen von reichen und armen Regionen hat außerdem die restriktive Fiskalpolitik während der Wirtschaftskrise 2015/2016 bei-

getragen. Insgesamt befinden sich die Transfers an die Regionen und auch die finanziellen Möglichkeiten der Regionen in einem langfristigen Abwärtstrend. Nach der Finanzkrise 2009 hatte man die Transfers an die Regionen kurzzeitig um 19,6 % (inflationsbereinigt) erhöht, um die sozialen Auswirkungen der Rezession abzufedern. Parallel stiegen die Renten drastisch an, die in ärmeren Regionen einen deutlich größeren Teil der individuellen Einkommen stellen. Im Kontrast dazu schrumpften die Transfers von 2013 auf 2016 deutlich um 22 %. Die Regionen reagierten mit niedrigeren Ausgaben für Bildung (- 18 %), Gesundheit (- 23 %), Sozialsysteme (- 6 %), Infrastruktur (- 14 %) und städtische Versorgung (- 22 %). Bei den Ausgaben für soziale Unterstützung haben die Regionen verhältnismäßig viel Handlungsspielraum, den sie in der Krise für Sparmaßnahmen nutzten. Auch durch diese Politik staute sich bereits in den letzten Jahren Unzufriedenheit in einigen Regionen an, die sich im Zuge der Rentenreform zunehmend entlädt.

Zentralisierung schafft neue Risiken

Obwohl es das Ziel der Zentralisierung ist, die politische Kontrolle über die Regionen zu verbessern, treten mit ihr neue Probleme auf. Besonders die Informationsasymmetrie zwischen Moskau und den regionalen Verwaltungen machen der föderalen Regierung zu schaffen. Zwar lässt die detaillierte Regulierung der föderalen Gesetze den regionalen Regierungen wenig Spielraum für eigene Politikgestaltung. Allerdings bietet das Amt des Gouverneurs immer noch viele Möglichkeiten für Misswirtschaft, partikularistische Interessenpolitik und korrupte Praktiken. Auch durch die Manipulation sozioökonomischer Statistiken versuchen die regionalen Regierungen ihre Stellung zu verbessern. Die regionalen Verwaltungen sind daran interessiert, soziale und politische Risiken in ihren Regionen herunterzuspielen, um nicht die politische Unterstützung des Kremls zu verlieren.

Mit der weit reichenden Einschränkung der politischen Konkurrenz ist die Kontrolle der Gouverneure durch politische Gegenspieler und die Wählerschaft schrittweise abgebaut worden. Die Bevölkerung kann bei den Regionalwahlen heute nur noch sehr unspezifisch ihren Unmut äußern. Eine öffentliche Diskussion über politische Alternativen für die regionale Politik gibt es kaum. Das Aufdecken von lokaler Misswirtschaft ist für Journalisten häufig sogar gefährlicher als die Kritik an föderaler Politik. Heikle Informationen kommen in der Regel erst dann zum Vorschein, wenn bereits offene Konflikte innerhalb der regionalen Elite ausgebrochen sind. Die Öffentlichkeit fällt damit als Korrektiv der Gouverneure größtenteils aus.

In manchen Regionen versucht sich die »Gesamtrussische Volksfront« (ONF) als externer Kontrolleur der Bürokratie. Zwar versteht sich die vom Kreml 2011 eingerichtete »quasi«-NGO als Putin-treu, dennoch kann sie einen Reizpunkt für die regionalen Verwaltungen darstellen, wenn Missstände wie etwa im Straßenbau oder medizinischen Einrichtungen aufgedeckt werden. Einige Regionen bemühen sich darum, präventive Feedbackmechanismen im Internet einzurichten, um möglichst früh von Problemen zu erfahren. Dazu zählen bspw. Online-Bürgerstunden oder -Petitionen oder das systematische Monitoring von sozialen Medien. So soll verhindert werden, dass sich Unmut aufstaut und womöglich in Protesten entlädt.

Mit der Zentralisierung ist die Steuerung der Regionen immer stärker eine »Politik der Kennzahlen« geworden. Als Inspiration der Zentralverwaltung dient dabei auch das Performanzmanagement, wie es etwa in Singapur, Malaysia oder auch China betrieben wird. Allerdings führt diese starre Steuerung von oben selbst bei formaler Umsetzung der Leistungskennzahlen häufig zu schwer aufzulösenden Zielkonflikten und nicht-intendierten Konsequenzen. Besonders die sogenannten »Mai-Dekrete«, die Staatspräsident Putin zu Beginn seiner dritten Amtszeit 2012 erließ, wurden auf eine Vielzahl von Indikatoren und Zielwerten heruntergebrochen, die die regionalen Regierungen zu erreichen haben. Das Ergebnis der Steuerung über Indikatoren ist allerdings, dass Regionen ihre Politik an den Indikatoren selbst ausrichten. Da Moskau die Entscheidungen trifft, die Regionalchefs aber persönlich für Erfolg oder Scheitern gerade stehen müssen, ist das Anreizsystem verzerrt. Die Gouverneure verhalten sich in diesem Rahmen durchaus rational. Sie lernen, mit den Vorgaben aus dem Zentrum umzugehen (»pervertiertes Lernen«). Durch die Manipulationen von Statistiken können sie die Informationsasymmetrie für sich nutzen. Die eigentlichen Ziele, die die Zentralregierung mit den Indikatoren im Sinn hatte, treten allerdings in den Hintergrund.

Mit einem der Mai-Dekrete (Nr. 597) sollte beispielsweise ein höheres Gehaltsniveau für Ärzte in den Regionen erzwungen werden. Zusätzliche Mittel für die Gehälter fehlten aber. Als Ausweg blieb finanzärmeren Regionen nur die Entlassung von Ärzten, was dem Ziel des Dekrets – die Verbesserung der Gesundheitsversorgung – zuwiderläuft. Ein weiteres Problem ergab sich im Gesundheitssektor in Folge eines anderen Dekrets (Nr. 598), das das Ziel vorgab, die Sterblichkeit in Folge von Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Krebs, Tuberkulose, Verkehrsunfällen und Säuglingstodesfälle zu reduzieren. Die statistisch erfasste Sterblichkeit verringerte sich augenscheinlich im Laufe der Jahre. Tatsächlich änderten viele Regionen die Methodik, nach

der Todesursachen klassifiziert und registriert werden. Um das jährliche Soll der Indikatoren zu erreichen, wurden Todesfälle anderen Erkrankungen oder einfach einer Residualkategorie »Anderes« zugeschrieben, die nicht vom Dekret erfasst wurden. Statt einer Verbesserung der Vorsorge und Behandlung war das Ergebnis eine Verschlechterung der statistischen Erfassung. Auch im Wohnungsbau kam es zu Fehlanreizen: Um den Zielwert für neu gebaute Wohnungen zu erreichen, wurden in den Regionen viele Wohnblocks in den Vorstädten hochgezogen, weil der Ausbau der städtischen Lagen kleinteiliger und komplizierter ist. Allerdings münden die wachsenden Vorstädte letztlich in einen Verkehrskollaps und weniger lebenswerten Wohnraum. Statt einer Verbesserung der Wohnsituation steht damit am Ende eine Verschlechterung.

Regionalwahlen: Die turbulenten Zeiten sind zurück

In Russlands elektoralem Autoritarismus sind Wahlen vor allem ein Mittel, um Informationen über die Lage in den Regionen zu sammeln. Gute Wahlergebnisse für den Präsidenten und »Einiges Russland« signalisieren dabei, dass die Regionalchefs loyal sind und sich in ihren Regionen um Wählerstimmen für Kreml und Partei bemühen. Wenn die Wahlen dann noch ohne größere Skandale ablaufen und der Gouverneur auf den allzu massiven Einsatz seiner »administrativen Ressourcen« oder gar unverblühte Fälschungen am Wahltag verzichtet, so wird dies im Kreml als Zeichen von »Kompetenz« der regionalen Führung aufgefasst, und als Hinweis darauf, dass sie ihre Region »im Griff« hat.

Der Einheitliche Wahltag vom 9. September 2018 ist aus mehreren Gründen der bedeutendste seit Dmitrij Medwedews Präsidentschaft, wenn nicht sogar seit der Abschaffung der Gouverneurswahlen 2004. Der »Krim-Effekt« ist endgültig aus den Zustimmungswerten von Präsident, Gouverneuren und »Einiges Russland« verpufft. Vor allem bei den regionalen Parlamentswahlen wurde deutlich, dass Abstimmungsergebnisse und Wahlbeteiligung wieder auf das Niveau von vor der Protestwelle 2011/2012 zurückgefallen sind.

Der Ablauf der Gouverneurswahlen ist besonders im historischen Kontext bemerkenswert. Zwar verlief der Urnengang in 18 von 22 Regionen im Sinne des Kremls. In den vier Regionen Primorje, Chakassien, Chabarowsk und Wladimir musste allerdings in einer zweiten Runde nachgewählt werden. In Primorje wurde das gesamte Wahlergebnis von der Wahlkommission annulliert. Damit hat der Wahlgang vom 9. September politische Turbulenzen mit sich gebracht, die an die 1990er und frühen 2000er Jahre erinnern. Zwischen 2012 und 2017 hatte es nur eine einzige »zweite Runde« bei den

Regionalwahlen in Irkutsk gegeben. In einer vergleichbaren Periode von vor der zwischenzeitlichen Abschaffung der Regionalwahlen (2001 bis 2005) mussten hingegen 29 Gouverneure ein zweites Mal antreten. Die Annullierung einer Regionalwahl hatte unter Putin bisher nur ein einziges Mal stattgefunden (im Jahr 2002 in Krasnojarsk). In den 1990er Jahren wurden immerhin sieben Wahlen für ungültig erklärt, zuletzt allerdings im Jahr 1996 im Autonomen Kreis der Ewenken. In den 1990er Jahren war ein Wechsel an der Spitze der regionalen Politik wesentlich häufiger: 30 Amtsinhaber verloren vor 2004 bisher in der zweiten Runde. Im Verlauf der Nachwahlen am 23. September 2018 verloren gleich zwei amtierende Regionalchefs: Swetlana Orlowa in Wladimir und Wjatscheslaw Schport in Chabarowsk jeweils an einen Vertreter der systemischen Oppositionspartei LDPR.

Das Krisenmanagement der Abteilung für Innenpolitik der Präsidialverwaltung unterschied sich je nach Situation in den vier Regionen. Insgesamt stand die Vermeidung von öffentlicher Aufruhr im Vordergrund. Die Amtsinhaber Wiktor Simin in Chakassien und Andrej Tarasenko in Primorje wurden demonstrativ bestraft – beide treten nicht mehr an. Dies ist umso bemerkenswerter, als dass Simin sich gerne öffentlich mit Jagdtouren brüstete, die er für Staatspräsident Putin und dessen Gefolge ausrichtete. Putin stattete Tarasenko nach der ersten Wahlrunde persönlich einen Besuch ab. Der Präsident äußerte dabei ausdrücklich seine Zuversicht, dass bei der zweiten Wahlrunde für Tarasenko schon alles gut gehen würde.

Die vier Regionen, in denen nachgewählt werden musste bzw. im Fall von Primorje und Chakassien noch muss, gehören gemessen am regionalen BIP per Kopf zum Mittelfeld der 22 Regionen, in denen 2018 Gouverneure gewählt wurden. Sinkende Realeinkommen und Entrüstung über die Rentenreform sind also nicht die einzigen Gründe dafür, dass einige Regionalchefs bei dieser Wahl abgestraft wurden. Das Abstimmungsprinzip »Jeder andere ist besser als der amtierende ‚Einiges-Russland‘-Kandidat« deutet darauf hin, dass sich beim Wahlgang Frust entladen hat, der vorher latent vorhanden war, aber bisher von der Bevölkerung nicht kommuniziert wurde. Jene Informationsasymmetrie, die für die föderalen Beziehungen in Russland insgesamt charakteristisch ist, bringt nun auch die regionalen Führungen in Schwierigkeiten. Die Kehrseite der durch die Zentralisierung entstandenen Machtvertikale sind verstopfte und verzerrte senkrechte Kommunikationskanäle. Dass es überhaupt zu zweiten Wahlrunden kam, hat viele Protestwähler erst an die Urnen getrieben. Davon zeugen eine höhere Wahlbeteiligung und Stimmenzahl für die Gegenkandidaten von »Eini-

ges Russland« beim zweiten Wahlgang. Vielen Wählern wurde wohl erst durch die schwachen Wahlergebnisse in den ersten Runden bewusst, dass ihr bisher nur privat gehegter Unmut von einer großen Zahl anderer Wähler geteilt wird. Dieses Phänomen, auch »Informationskaskade« genannt, verwandelte die eigentlich als unbedeu-

tend geltenden Regionalwahlen erst in eine öffentliche Protestabstimmung. Die politischen Risiken sind somit für alle Akteure in der Vertikalen deutlich gestiegen: Es ist nicht auszuschließen, dass derartige Informationskaskaden zukünftig auf eine weit größere Zahl von Regionen oder gar die föderale Ebene überschwappen.

Über die Autoren

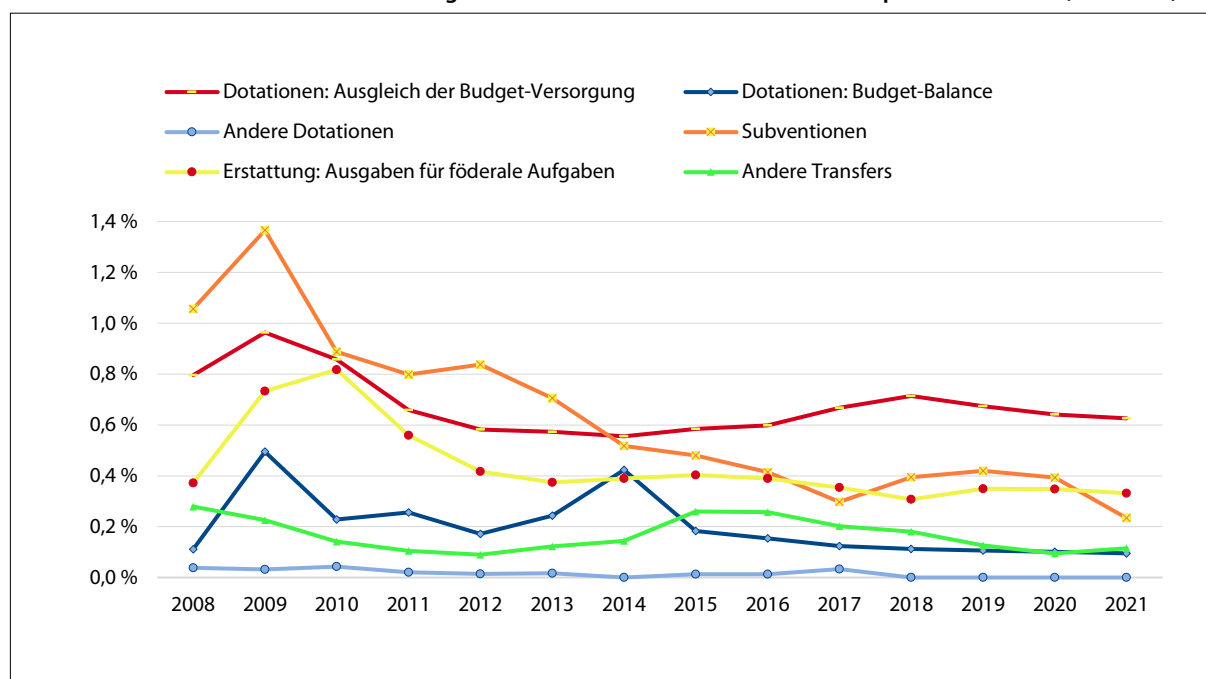
Fabian Burkhardt ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am International Center for the Study of Institutions and Development der National Research University »Higher School of Economics« in Moskau und assoziierter Wissenschaftler an der Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen. In seinem Postdoc-Projekt beschäftigt er sich mit der Implementierung der Mai-Dekrete in den russischen Regionen. Er wurde im August 2018 mit einer Arbeit zur Institution des russischen Präsidenten an der Universität Bremen im Fach Politikwissenschaft promoviert.

Janis Kluge ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe Osteuropa und Eurasien der Stiftung Wissenschaft und Politik. Dort beschäftigt er sich mit Fragen der russischen Wirtschaftsentwicklung und Innenpolitik. Zuvor war er Stipendiat des Zentrums für Osteuropa- und Internationale Studien (ZOiS) und wurde im Juli 2017 an der Wirtschaftsfakultät der Universität Witten/Herdecke promoviert.

TABELLEN UND GRAFIKEN ZUM TEXT

Föderale Transfers an die Regionen und die Budgets der Regionen

Grafik 1: Föderale Transfers an die Regionen 2008–2017 und aktuelle Haushaltspläne 2018–2021 (% des BIP)

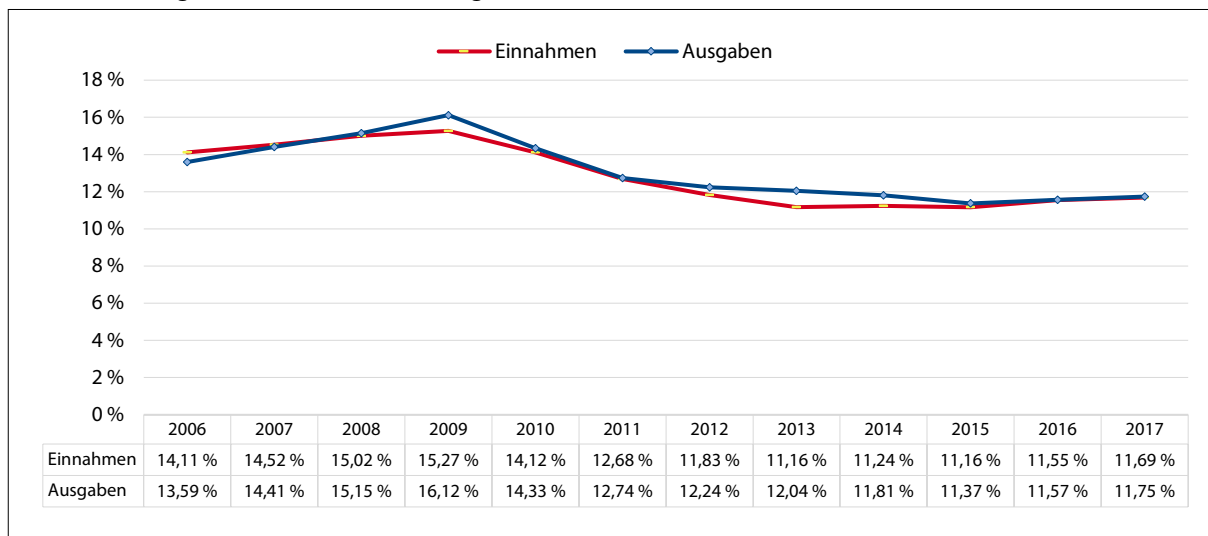


Quelle: Eigene Berechnungen der Autoren basierend auf Daten des Finanzministeriums und der Statistikagentur Rosstat

Tabelle 1: Föderale Transfers an die Regionen 2008–2017 und aktuelle Haushaltspläne 2018–2021 (% des BIP)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Dotationen: Ausgleich der Budget-Ver- sorgung	0,80 %	0,96 %	0,86 %	0,66 %	0,58 %	0,57 %	0,56 %	0,58 %	0,60 %	0,67 %	0,71 %	0,67 %	0,64 %	0,63 %
Dotationen: Budget-Balance	0,11 %	0,49 %	0,23 %	0,26 %	0,17 %	0,24 %	0,42 %	0,18 %	0,15 %	0,12 %	0,11 %	0,11 %	0,10 %	0,10 %
Andere Dotatio- nen	0,04 %	0,03 %	0,04 %	0,02 %	0,01 %	0,02 %	0,00 %	0,01 %	0,01 %	0,03 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Subventionen	1,06 %	1,37 %	0,89 %	0,80 %	0,84 %	0,71 %	0,52 %	0,48 %	0,41 %	0,30 %	0,39 %	0,42 %	0,39 %	0,23 %
Erstattung: Ausgaben für föderaler Auf- gaben	0,37 %	0,73 %	0,82 %	0,56 %	0,42 %	0,37 %	0,39 %	0,40 %	0,39 %	0,35 %	0,31 %	0,35 %	0,35 %	0,33 %
Andere Transfers	0,28 %	0,23 %	0,14 %	0,11 %	0,09 %	0,12 %	0,14 %	0,26 %	0,26 %	0,20 %	0,18 %	0,13 %	0,09 %	0,11 %

Quelle: Eigene Berechnungen der Autoren basierend auf Daten des Finanzministeriums und der Statistikagentur Rosstat

Grafik 2: Regionale Einnahmen und Ausgaben 2006–2017 (% des BIP)

Quelle: Eigene Berechnungen der Autoren basierend auf Daten des Finanzministeriums und der Statistikagentur Rosstat